

Silvio Čović, dipl. iur: Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru...  
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, 1/2020, str. 211-237

---

Silvio Čović, dipl. iur.<sup>1</sup>

## SPORNI ASPEKTI DODJELE KONCESIJSKIH ODOBRENJA NA POMORSKOM DOBRU U UPRAVNOSUDSKOJ PRAKSI

UDK: 341.223.3:342.9  
DOI: 10.31141/zrpf.2020.57.135.211  
Pregledni znanstveni rad  
Primitljeno: 1. studenog 2019.

Postojeća tzv. decentralizirana politika upravljanja pomorskim dobrom, koja bi podrazumijevala ponajprije mjere i aktivnosti usmjerene ka uspostavi i održanju učinkovitog sustava dodjele koncesijskih odobrenja, a posebno uzimajući u obzir geografske komparativne mogućnosti i ekonomske učinke, bitna je za učinkovit razvoj pravnog i gospodarskog sustava u Republici Hrvatskoj. Centralni dio te politike, uz dodjelu koncesija, predstavlja i politika davanja koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru. Cilj ovoga rada je analizirati pozitivnu regulaciju davanja koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru te potom istražiti neke u upravnosudskoj praksi sporne aspekte davanja tih odobrenja i dvojbe koje su iz nje proizašle uz kritički osvrt i prijedloge de lege ferenda. Stav je autora da pozitivno pravno uređenje dodjele koncesijskih odobrenja opterećuje podnormiranost i nedorečenost propisa, što je otežalo rad primjenjivačima propisa u javnopravnim tijelima i upravnoj grani sudovanja. Osim toga, u praksi javnopravnih tijela prisutan je pretjerani pravni formalizam u tumačenju pravnih normi u postupcima davanja koncesijskog odobrenja. Postoji i nekoliko bitnih segmenata u regulaciji koji zahtijevaju dodatnu analizu i praćenje te drugačije i potpunije uređivanje. To je pokazala i recentna upravnosudska praksa.

**Ključne riječi:** *opće dobro; pomorsko dobro; upravljanje pomorskim dobrom; upotreba pomorskog dobra; koncesija; koncesijsko odobrenje; upravni spor; sudska praksa*

### 1. UVOD

#### 1.1. Općenito

Kvalitetna regulacija ne jamči uvijek učinkovitu implementaciju zakonskih rješenja u praksi. No s druge strane, podnormiranost, površnost i nedorečenost pravnih normi kojima je uređena neka materija mogu otežati rad primjenjivačima propisa u praksi, ali i dovesti do neujednačenog tumačenja i primjene prava.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Silvio Čović, dipl. iur., sudac i predsjednik Upravnog suda u Splitu.

<sup>2</sup> Usp. s Čović, S., *Koncesije na pomorskom dobru - primjena u praksi i neke dvojbe*, Zbornik radova „Novosti u upravnoj i upravnosudskoj praksi“, Novi informator, Zagreb, 2015., str. 175 i 176.

Pitanje uniformnog tumačenja i primjene prava jedno je od bitnih pravnih pitanja uopće. Upravo iz ujednačenog tumačenja propisa slijedi i jednaka primjena prava. S obzirom na to da je sudska praksa neprijeporno jedan od izvora prava, ona ima bitnu ulogu u odlučivanju sudova i javnopravnih tijela. Stoga, taj izvor prava mora biti konzistentan.<sup>3, 4</sup>

Cilj ovoga rada je analizirati pozitivnu regulaciju davanja koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru te potom istražiti neke u upravnompravnoj i upravnosudskoj praksi sporne aspekte davanja tih odobrenja i dvojbe koje su iz nje proizašle. Smatram da navedenu regulaciju opterećuje podnormiranost i nedorečenost propisa te da je u praksi javnopravnih tijela prisutan pretjerani pravni formalizam u tumačenju pravnih normi. To su i dvije glavne autorove hipoteze.

Ako uzmemo u obzir samo predmete koji se odnose na davanje koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru, postoji jedna bitna specifičnost. Ona se ogleda u tomu da za tu vrstu prvostupanjskih upravnih sporova mogu biti nadležni samo Upravni sud u Splitu i Upravni sud u Rijeci prema odredbi članka 13. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima<sup>5, 6</sup>, a s obzirom na područje nadležnosti tih sudova koje je uređeno u članku 8. Zakona o područjima i sjedištima sudova.<sup>7</sup> Stoga su u istraživanju spornih aspekata davanja koncesijskih odobrenja u upravnosudskoj praksi prikupljene i analizirane odluke samo sudova u Splitu i Rijeci te Visokog upravnog suda Republike Hrvatske<sup>8</sup>, čija je temeljna zadaća i ujednačavanje sudske prakse u upravnoj grani sudovanja.<sup>9</sup>

## 1.2. O pomorskom dobru kao općem dobru i načinu njegova korištenja

Pomorsko dobro čini dio javnog (općeg) dobra<sup>10</sup> i nalazi svoje posebno mjesto u podjeli javnih dobara prema pojedinim kriterijima.<sup>11</sup> U hrvatskom pravnom sustavu

---

<sup>3</sup> Aviani, D., Đerđa, D., Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012, o. c. str. 369.

<sup>4</sup> Čović (2015), *op. cit.* (bilj. 1.), str. 176.

<sup>5</sup> Zakon o upravnim sporovima (NN, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17, u daljnjem tekstu: ZUS).

<sup>6</sup> Prema čl. 13. st. 4. ZUS-a u sporovima koji se odnose na nekretninu ili na pravno pitanje koje je povezano s nekim mjestom, mjesno je nadležan upravni sud na području kojeg se nalazi ta nekretnina ili mjesto s kojim je povezano to pravno pitanje.

<sup>7</sup> Zakon o područjima i sjedištima sudova (NN, br. 67/18). Prema njegovom čl. 8. u područje nadležnosti Upravnog suda u Splitu spada Dubrovačko-neretvanska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Zadarska županija, a Upravnog suda u Rijeci Istarska, Primorsko-goranska, Ličko-senjska i Karlovačka županija.

<sup>8</sup> Sukladno čl. 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN, br. 130/11) Upravni sud Republike Hrvatske je od 1. siječnja 2012. nastavio s radom kao Visoki upravni sud Republike Hrvatske s obzirom na ustanovljeno novo dvostupanjsko ustrojstvo upravnih sudova.

<sup>9</sup> Vidjeti čl. 25. Zakon o sudovima (NN, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16 i 67/18) i čl. 12. st. 3. ZUS-a.

<sup>10</sup> Seršić, V., Koncesije na pomorskom dobru, Novi informator, Zagreb, 2011., str. 127.

<sup>11</sup> Borković, I., Primjena općeg pravnog režima koncesije na pomorsko dobro, Referati i izlaganja na Okruglom stolu „Pomorsko dobro i koncesije“, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 1995, o. c. str. 18.

specijalno pravno uređenje pomorskog dobra je od 15. listopada 2003. uređeno cjelovito Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama.<sup>12</sup>

Prema članku 3. stavku 1. ZPDML-a pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan tim zakonom. Pomorsko dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje (članak 3. stavak 2. ZPDML-a).<sup>13</sup>

Slijedeći opću regulaciju Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima<sup>14</sup> ZPDML, u članku 5. stavku 1., propisuje da se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. To znači da je pomorsko dobro, kao opće dobro, stvar izvan prometa (*res extra commercium*).<sup>15</sup> Osim toga je navedenom zakonskom stipulacijom ZPDML, uređujući pravni status pomorskog dobra, *promovirao* pravno načelo jedinstva nekretnine (*superficies solo cedit*) iz članka 9. i 366. ZV-a.

Seršić pomorsko dobro, definirajući ga, dijeli na „morsku“, „podmorsku“ i kopnenu“ komponentnu te s tim u vezi iznosi da se pomorsko dobro sastoji od kopnenog djela pomorskog dobra (skupa sa svojim podzemljem), morske komponente (mora i podmorja) i podmorske komponente (morsko dno i morsko podzemlje).<sup>16</sup> Kao temeljne značajke općeg dobra on ističe njih nekoliko: a) opće dobro ne pripada pojedincima nego je na raspolaganju za upotrebu svim ljudima, b) opća dobra svojstvo da pripadaju svima dobivaju na temelju svojih naravnih osobina ili na temelju zakona, c) opća dobra su „*res extra commercium*“, što znači da nisu u pravnom prometu, d) o općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za njih odgovara Republike Hrvatska ako posebnim zakonom nije drugačije određeno, e) zgrade i građevine izgrađene na pomorskom dobru na temelju koncesija nisu dio općeg dobra dok traje razdoblje na koji je koncesija izdana, f) opća dobra razlikuju se od javnih dobara i g) opća dobra razlikuju se od dobara od interesa za Republiku Hrvatsku.<sup>17, 18</sup>

Sukladno ZPDML-u pomorsko dobro se može rabiti na dva načina: a) *upotrebom* ili b) *korištenjem* (članak 6. stavak 1. ZPDML-a). Prema istom članku njegova

---

<sup>12</sup> Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN, br. 158/13, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11 i 56/16, u daljnjem tekstu: ZPDML).

<sup>13</sup> U smislu stavka 2. toga članka, dijelom kopna smatra se: morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izlijevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva (čl. 3. st. 3. ZPDML-a).

<sup>14</sup> Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 90/10, 143/12 i 152/14, u daljnjem tekstu: ZV).

<sup>15</sup> O pojmovima javno dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, javno dobro i opće dobro vidjeti Čović (2015), *op. cit.* (bilj. 1.), str. 178 do 181.

<sup>16</sup> Seršić (2011), *op. cit.* (bilj. 9.), str. 127.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> O granici pomorskog dobra i njezinom utvrđivanju vidjeti čl. 14. ZPDML-a i Uredbu o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (NN, br. 8/04 i 82/05).

upotreba može biti: a) *opća*, što podrazumijeva da svatko ima pravo služiti se pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni (stavak 3.) i b) *posebna*, što je prema određenju zakonodavca, svaka ona upotreba koja nije opća upotreba ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra (stavak 4.). Pritom ZPDML pod *gospodarskim korištenjem* pomorskog dobra podrazumijeva korištenje pomorskog dobra za obavljanje gospodarskih djelatnosti, sa ili bez korištenja postojećih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru te sa ili bez gradnje novih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru (članak 6. stavak 5.).

Vezano za razlikovanje načina korištenja pomorskog dobra Seršić je istaknuo da je *opća upotreba* takva upotreba za koju nije potrebna kakva posebna dozvola niti od jednog tijela javne vlasti ili neke druge osobe, a dozvoljena je neograničenom broju subjekata domaćih i stranih; posebna uporaba ona koja ne ide za tim da se razumijeva sama po sebi (bez posebne dozvole) i koja nema za svrhu ostvarivanje profita; a gospodarsko korištenje je takvo kojim se ostvaruje ekonomska dobit obavljanjem gospodarskih djelatnosti s korištenjem postojećih ili bez korištenja postojećih građevina i drugih objekata ili bez gradnje novih građevina i objekata na pomorskom dobru.<sup>19</sup>

### 1.3. Povijesni prikaz davanja koncesijskih odobrenja u Republici Hrvatskoj

Institut koncesijskog odobrenja je inkorporiran u hrvatski pravni sustav po prvi put 8. lipnja 1996. Zakonom o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika.<sup>20, 21</sup> Tada su, člankom 4. ZIDPZ-a, u tekst PZ-a uneseni novi članci 72.a i 72.b. Intencija zakonodavca je bila da se uvođenjem koncesijskog odobrenja, uz koncesiju, bitno pojednostavi koncesioniranje u pojedinim situacijama.<sup>22</sup> S druge strane, smatram da je zakonodavac uvođenjem toga instituta očito htio omogućiti obavljanje onih djelatnosti kojima se ne ograničava opća upotreba toga dobra, budući da to nije bilo moguće ni tada a ni sada posredstvom instituta koncesije.

Prema članku 72.a stavku 1. PZ-a u krug potencijalnih ovlaštenika koncesijskog odobrenja za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru su ulazile sve fizičke i pravne osobe. To odobrenje se moglo dati samo za onu djelatnost koja ne isključuje ni ne ograničuje uporabu pomorskog dobra svima drugima, a moglo se dati na 1. morskoj obali i 2. unutrašnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske sukladno članku 72.a stavku 2. PZ-a.

Prema PZ, njegovom članku 72.b, koncesijsko odobrenje se moglo dati samo na zahtjev i najdulje na rok od jedne godine (stavak 1.), a davalo ga je Vijeće za

---

<sup>19</sup> Seršić (2011), *op. cit.* (bilj. 9.), str. 134-135.

<sup>20</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika (NN, br. 43/96, u daljnjem tekstu: ZIDPZ).

<sup>21</sup> Pomorski zakonik (NN, br. 17/94, 74/94, 43/96 i 158/03, u daljnjem tekstu: PZ)

<sup>22</sup> Bolanča, D., Koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – *de lege lata* i *de lege ferenda*, Pomorski zbornik 38, (2000)1, str. 162.

koncesije<sup>23</sup> koje je bilo imenovano od ministra te je ono djelovalo pri županijskom uredu za pomorstvo (stavak 2.). Može se zaključiti da je bila riječ o tzv. malim i kratkotrajnim djelatnostima koje su se obavljale na pomorskom dobru.

U tom dijelu valja naglasiti da je PZ ovlastio ministra da podzakonskim aktom i detaljnije uredi način, uvjete i naknadu za davanje koncesijskog odobrenja te Poslovnik o radu vijeća koje je davalo ta odobrenja (članak 72.b stavak 4. PZ-a). To je on i učinio donošenjem Pravilnika o načinu, uvjetima i visini naknade za izdavanje koncesijskih odobrenja<sup>24</sup>, koji je stupio na snagu 26. lipnja 1996. godine.<sup>25</sup>

Od 15. listopada 2003. pa do danas institut koncesijskog odobrenja cjelovito je uređene ZPDML-om i na tom zakonu utemeljenim podzakonskim propisima. Stupanjem na snagu ZPDML-a stoga su prestale važiti odredbe članka 72.a i 72.b. PZ-a.

#### 1.4. O pojmovima *koncesija* i *koncesijsko odobrenje*

ZPDML već u svom uvodnom dijelu, u članku 2., dajući značenje pojedinih izraza koji će se upotrebljavati u zakonskom tekstu, čini jasnu distinkciju između pojmova koncesija i koncesijsko odobrenje. Tako on, u točki 5. navedenoga članka, definira koncesiju *kao pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje fizičkim i pravnim osobama, sukladno prostornim planovima*.<sup>26</sup>

U istom članku, u točki 6., ZPDML određuje koncesijsko odobrenje kao *akt na temelju kojeg se fizičkim i pravnim osobama daje na korištenje pomorsko dobro za obavljanje djelatnosti koje ne isključuju niti ograničuju opću upotrebu pomorskog dobra*.<sup>27</sup>

Iz citiranih zakonskih značenja analiziranih pojmova razvidno je da su oba instituta javnopravnog karaktera te da je riječ o dvostranom pravnom odnosu između *koncedenta*, davatelja koncesije/koncesijskog odobrenja i *koncesionara*, primatelja koncesije/koncesijskog odobrenja.<sup>28</sup> Osim toga je njihova sličnost razvidna i u tomu da oba instituta omogućavaju korištenje pomorskog dobra za obavljanje određenih djelatnosti.<sup>29</sup> Može se reći da je riječ o *sui generis* institutima kojima javna vlast, bilo središnja ili lokalna, dozvoljava određenom subjektu da iskorištava pomorsko dobro.<sup>30</sup>

---

<sup>23</sup> Vidjeti čl. 72.b st. 2. i 3. PZ-a.

<sup>24</sup> Pravilnik o načinu, uvjetima i visini naknade za izdavanje koncesijskih odobrenja (NN, br. 51/96, 18/99, 43/03, 46/03 i 158/03).

<sup>25</sup> Taj pravilnik je ponovno pravno osnažen čl. 121. ZPDML-a. Vidjeti čl. 121. ZPDML-a.

<sup>26</sup> Vidjeti i čl. 16. st. 1. ZPDML-a.

<sup>27</sup> Vidjeti i čl. 38. st. 1. i 2. ZPDML-a.

<sup>28</sup> Usp. s Čović (2015), *op. cit.* (bilj. 1.), str. 195.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Usp. s Žuvela, M., Koncesije, Hrvatska pravna revija br. 1/2001, str. 102.

S druge strane, vezano za osnovne razlike, iz citiranih općih zakonskih odredbi može se ponajprije primijetiti da ZPDML koncesiju definira kao pravo, dok je koncesijsko odobrenje označio kao akt. Druga bitna razlika se ogleda u tomu da se koncesijom isključuje djelomično ili potpuno opća upotreba pomorskog dobra, dok se ona koncesijskim odobrenjem ni ne isključuje a ni ne ograničava. Treće, valja primijetiti da se koncesija daje za *posebnu upotrebu* i *gospodarsko korištenje*, a koncesijsko odobrenje za *korištenje* pomorskog dobra.<sup>31</sup> I četvrta pojmovna razlika se ogleda u tomu da se koncesija daje sukladno prostorno planskoj dokumentaciji, dok, pri davanju koncesijskog odobrenja, ta dokumentacija nije ključna. To je razumljivo s obzirom na vrstu i prirodu djelatnosti za koje se daje koncesijsko odobrenje, a o čemu će biti riječ u nastavku ovoga rada.<sup>32</sup>

## 2. POZITIVNO PRAVNO UREĐENJE DAVANJA KONCESIJSKIH ODOBRENJA NA POMORSKOM DOBRU U REPUBLICI HRVATSKOJ

### 2.1. Normativni okvir

Pravni režim davanja koncesijskih odobrenja načelno je uređen Ustavom Republike Hrvatske<sup>33</sup>. On, u članku 52. stavku 1., more, morsku obalu i otoke *svrstava* u dobra od interesa za Republiku Hrvatsku koja imaju njezinu osobitu zaštitu. Osim toga, u stavku 2. toga članka je propisano da se zakonom određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.

Zakonski je davanje koncesijskih odobrenja uređeno specijalnim odredbama ZPDML-a. S obzirom da je riječ o upravnom postupku, u njemu se supsidijarno primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku<sup>34</sup>.

Podzakonski je davanje koncesija na pomorskom dobru uređeno ponajprije Uredbom o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru.<sup>35</sup> Njome se, na temelju ovlasti iz članka 39. stavka 1. ZPDML-a, propisuju djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje, detaljnije postupak davanja koncesijskog odobrenja i visina naknade za davanje koncesijskog odobrenja. Fragmentarno je to područje uređeno i Pravilnikom o evidentiranju i obilježavanju pomorskog

---

<sup>31</sup> O načinima upotrebe i korištenja pomorskog dobra i pojmovima opća upotreba, posebna upotreba i gospodarsko korištenje pomorskog dobra vidjeti поближе 1.2. ovoga rada.

<sup>32</sup> O ostalim osnovnim sličnostima i razlikama tih instituta vidjeti Čović (2015), *op. cit.* (bilj. 1.), str. 194 do 196.

<sup>33</sup> Ustav Republike Hrvatske (NN, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14, u daljnjem tekstu: Ustav).

<sup>34</sup> Zakon o općem upravnom postupku (NN, br. 47/09, u daljnjem tekstu: ZUP).

<sup>35</sup> Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (NN, br. 36/04, 63/08, 133/13 i 63/14, u daljnjem tekstu: Uredba).



dobra<sup>36</sup>, Pravilnikom o kriterijima za razvrstavanje naselja u turističke razrede<sup>37</sup> i Pravilnikom o načinu, uvjetima i visini naknade za izdavanje koncesijskih odobrenja u dijelu odredbi koje nisu su suprotnosti sa ZPDML-om i na njemu utemeljenim podzakonskim propisima.

Iako bi suprotno bilo razvidno iz članka 2. stavka 4. Uredbe<sup>38</sup>, valja zaključiti da se na postupak davanja koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru, primjenom općih načela prava *lex specialis derogat legi generali* te *lex superior derogat legi inferior*, primarno primjenjuju odredbe ZPDML-a kao specijalnog zakonskog propisa u pogledu koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru, a supsidijarno odredbe ZUP-a, kao općeg zakonskog propisa koji uređuje upravni postupak, a posljednje odredbe Uredbe, budući da je riječ o propisu niže, podzakonske pravne snage. Naime, smatram da se odredba članka 2. stavka 4. Uredbe kosi s navedenim općim načelima primjene prava i nju valja u skoro vrijeme izmijeniti s ciljem otklanjanja mogućih dvojbi u praksi. Riječ je o primjeru loše pravne regulacije.

## 2.2. Upravljanje pomorskim dobrom

Prema odredbi članka 10. stavka 1. ZPDML-a pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave u skladu s odredbom toga zakona. Pod upravljanjem pomorskim dobrom, koje može biti redovno i izvanredno<sup>39</sup>, podrazumijeva se održavanje, unapređenje, briga o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi, te posebna upotreba ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja (članak 10. stavak 2. ZPDML-a). O dijelu pomorskog dobra u općoj upotrebi koje se nalazi na njenom području, vodi brigu o zaštiti i održava jedinica lokalne samouprave (članak 10. stavak 3. ZPDML-a).

Sukladno odredbama članka 11. stavka 1., 2., 3. i 5. ZPDML-a redovno upravljanje, pod čim se smatra *briga o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi*, obavlja se sukladno godišnjem planu, a o njemu vode brigu jedinice lokalne samouprave (gradovi/općine).

Poglavarstvo grada/općine dužno je donijeti godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom za svaku godinu i dostaviti ga nadležnom tijelu samouprave u županiji najkasnije do 1. prosinca tekuće godine za iduću godinu. Bitno je naglasiti da taj plan mora biti usklađen sa županijskim godišnjim planom upravljanja pomorskim dobrom glede plana koncesioniranja i davanja koncesijskih odobrenja, o čemu se

---

<sup>36</sup> Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra (NN, br. 29/05).

<sup>37</sup> Pravilnik o kriterijima za razvrstavanje naselja u turističke razrede (NN, br. 92/09 i 4/15, u daljnjem tekstu: Pravilnik o kriterijima za razvrstavanje naselja u turističke razrede).

<sup>38</sup> Čl. 2. st. 4. Uredbe je propisano odobrenje za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru upravni je akt na čije donošenje se primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako odredbama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama i odredbama ove Uredbe nije drugačije propisano.

<sup>39</sup> Vidjeti čl. 11. st. 1. ZPDML-a.

daje potvrda.<sup>40</sup> On, sukladno članku 5. stavku 3. Uredbe, mora sadržavati: a) plan redovnog upravljanja pomorskim dobrom, b) sredstva za redovno upravljanje, c) popis djelatnosti iz Jedinstvenog popisa djelatnosti na pomorskom dobru koje se mogu obavljati na području grada/općine koja ga donosi i d) mikrolokacije za obavljanje istih djelatnosti (opisno, skica, k.č.br. ili dr.).<sup>41</sup>

Valja primijetiti da zakonodavac nije propisao kakve sankcije u situacijama povrede odredbi Uredbe kojima uređena obveza (pravovremenoga) donošenja godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom za iduću godinu i sastavljanja godišnjeg izvješća o izvršenju toga plana za isteklu godinu. Smatramo da je riječ o propustu i pravnoj praznini koju valja dopuniti kroz buduće zakonodavne aktivnosti.

### 2.3. Ovlašteni davatelji koncesijskih odobrenja

Uspoređujući institute koncesija i koncesijsko odobrenje, jedna od bitnih njihovih međusobnih razlika vezana je uz ovlaštene davatelje. Oni su različiti s obzirom na to je li riječ o jednom ili drugom institutu.

Koncesiju može dati Vlada Republike Hrvatske (uz ili bez suglasnosti Hrvatskog sabora), nadležna tijela jedinica područne samouprave (županija), nadležna tijela jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) te lučke uprave i županijske lučke uprave.

Koncesijsko odobrenje daje peteročlano vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja jedinica lokalne samouprave (gradova i općina)<sup>42</sup> na temelju odredbe članka 39. stavka 2. ZPDML-a.<sup>43</sup> Shodno članku 6. stavku 3. Uredbe to vijeće čine tri predstavnika grada/općine na čijem se području osniva Vijeće, jedan županijskog upravnog tijela nadležnog za poslove pomorstva i jedan predstavnik lučke kapetanije/ispostave. Način njihova rada je uređen poslovníkom o radu kojeg su dužni donijeti u roku 30 dana od dana donošenja odluke o imenovanju (članak 6. stavak 5. Uredbe).

Valja uočiti da ZPDML, uspoređujući s regulacijom koja uređuje davanje koncesija, ne razlikuje različite davatelje koncesijskih odobrenja s obzirom na koncesijsko područje za koje se daje, ili rok na koji se koncesijsko odobrenje daje ili značaj za koji se ono daje.

---

<sup>40</sup> Čl. 5. st. 1. i 2. Uredbe.

<sup>41</sup> O tzv. obvezatnom godišnjem izvješću o izvršenju godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom vidjeti čl. 5. st. 4. Uredbe.

<sup>42</sup> U daljnjem tekstu: Vijeće.

<sup>43</sup> Vijeće ima predsjednika i četiri člana koja imenuje gradsko/općinsko vijeće, a troškovi i naknade za njegov rad podmiruju se iz gradskog/općinskog proračuna prema čl. 39. st. 3. i 4. ZPDML-a.



## 2.4. Područja i vrste djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje

Koncesijsko odobrenje daje se za obavljanje djelatnosti na: 1. morskoj obali i 2. unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske (članak 38. stavak 2. ZPDML-a).

Iznimno, na posebno zaštićenim prirodnim vrijednostima koje se nalaze na pomorskom dobru koncesijsko odobrenje se daje uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode u skladu s odredbom članka 39. stavka 6. ZPDML-a.

Iako zakonodavac nigdje u tekstu ZPDML-a nije izrijeком to spomenuo, analizirajući zakonske odredbe u njihovoj ukupnosti, može se zaključiti da se koncesijsko odobrenje, u pravilu, daje nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i nakon što je ona u određenim granicama provedena u zemljišnoj knjizi. Taj nužni preduvjet za davanje koncesije je zakonodavac izrijeком propisao u članku 7. stavku 4. ZPDML-a.<sup>44</sup> Navedeni preduvjet za koncesioniranje je bitan ako se uzme u obzir prisutna neusklađenost zemljišnoknjižnog stanja i potreba za jačanjem opće pravne sigurnosti.<sup>45</sup>

Iznimno se na mikrolokaciji na morskoj obali na kojoj postoji pravo vlasništva ili drugo stvarno pravo, a proglašena je pomorskim dobrom sukladno članku 118. stavku 4. ZPDML-a, do okončanja postupka izvlaštenja, može dati koncesijsko odobrenje jedino nosiocu prava vlasništva ili drugog stvarnog prava u skladu s odredbom članka 15. Uredbe.

Najzad valja istaknuti da se, prema članku 2. stavku 3. Uredbe, koncesijsko odobrenje ne može dati na: a) dijelu pomorskog dobra koje je utvrđeno kao lučko područje i b) na dijelu pomorskog dobra koje je dano u koncesiju.

Općenito sagledavano djelatnosti koje se mogu obavljati na pomorskom dobru na temelju koncesijskog odobrenja moraju biti takve da one ne isključuju niti ne ograničavaju opću upotrebu pomorskog dobra.<sup>46</sup>

Djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje određene su u jedinstvenim popisima djelatnosti na pomorskom dobru koji čine sastavni dio Uredbe. U Jedinstvenom popisu djelatnosti na pomorskom dobru (Prilog 1A) u *unutrašnjim morskim vodama i teritorijalnom moru* Republike Hrvatske navedene su taksativno sljedeće djelatnosti: a) prijevoz putnika, b) iznajmljivanje plovila (charter), c) prijevoz tereta, d) čišćenje mora, e) tehnički radovi (tegljač, dizalica, bager i sl.), f) prijevoz putnika podmornicom i g) prijevoz putnika, stvari i tereta (hidro avionom).

---

<sup>44</sup> Čl. 7. st. 1. ZPDML-a je propisano da se koncesija na pomorskom dobru može se dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama.

<sup>45</sup> O zemljišnoknjižnim pravima na pomorskom dobru vidjeti šire: Perkušić, A., Opće dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama, Pravni vjesnik, br. 3. - 4./03. str. 79. - 90., Perkušić, A., Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama, Naše more, br. 1. - 2./05, str. 13. - 21.

<sup>46</sup> Vidjeti čl. 7. st. 2. ZPDML-a i čl. 2. st. 2. Uredbe.

U Jedinственном popisu djelatnosti na pomorskom dobru (Prilog 1B) *na morskoj obali, u unutrašnjim morskim vodama i teritorijalnom moru* Republike Hrvatske navedene su sljedeće djelatnosti: a) iznajmljivanje sredstava, b) ugostiteljstvo i trgovina i c) komercijalno-rekreacijski sadržaji.<sup>47</sup> Najzad, u Jedinственном popisu djelatnosti na pomorskom dobru (Prilog 1C) navedene su sljedeće djelatnosti: a) obuka jedrenja, veslanja i sl., b) obuka plivanja i c) organizacija ronilačkih izleta/obuka ronilaca).<sup>48</sup>

## 2.5. Postupak za davanje koncesijskih odobrenja

ZPDML je, u člancima 38. i 39., uredio postupak davanja koncesijskog odobrenja vrlo općenito. Tako je, u članku 38. stavku 1. i 3., određeno da se koncesijsko odobrenje daje pravnim i fizičkim osobama za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničava opću upotrebu pomorskog dobra na rok do najviše pet godina<sup>49</sup> samo na zahtjev. Dakle, nije nužno provoditi postupak javnog prikupljanja ponuda. To odobrenje, prema regulaciji članka 39. stavka 2. i 3. ZPDML-a, daje vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja koje imenuje gradsko/općinsko vijeće.

Navedeni nedorečen i manjkav pristup u zakonskom reguliranju davanja koncesijskog odobrenja ponudio je prostor podzakonskoj regulaciji, do čega smatram da nije smjelo doći ako se uzme u obzir volja ustavotvorca iz članka 52. stavka 2. Ustava. Stoga je taj postupak reguliran člancima 6. do 12. Glave II. Uredbe (*Postupak davanja koncesijskih odobrenja*).

Prema Uredbi zahtjev se podnosi na tiskanom obrascu<sup>50</sup> Vijeću, putem grada/općine, a podnositelj može biti svaka pravna ili fizička osoba, vlasnik obrta registrirana za obavljanje djelatnosti za koju traži koncesijsko odobrenje sukladno članku 6. stavku 1. i članku 7. stavku 1. i 2. Uredbe. Valja primijetiti da zakonodavac nije odredio vrijeme podnošenja zahtjeva, odnosno krajnji rok do kada se on može podnijeti nadležnom tijelu. Smatram da je riječ o pravnoj praznini koju valja dopuniti s ciljem poboljšanja pozitivne regulacije.

Obvezni prilozi zahtjevu za davanje koncesijskog odobrenja su: a) dokaz o vlasništvu sredstava s kojima obavlja djelatnost na pomorskom dobru, b) dokaz o pravnoj osnovi korištenja sredstava koja nisu u vlasništvu podnositelja zahtjeva i c) dokaz o sposobnosti brodice/broda za plovidbu samo u situacijama kada se koncesijsko odobrenje traži za obavljanje djelatnosti sa brodicom/brodom (članak 7. stavak 3. Uredbe). U situaciji da podnositelj nije priložio zahtjevu nužnu dokumentaciju smatram da bi javnopravno tijelo bilo dužno, supsidijarnom primjenom odredbi članka 47. stavka 3. ZUP-a, pozvati ga zaključkom da to učini u

---

<sup>47</sup> Vidjeti pobliže sredstva kojima se mogu obavljati navedene vrste djelatnosti u Prilogu 1B Uredbe.

<sup>48</sup> Vidjeti pobliže Prilog 1C Uredbe.

<sup>49</sup> Uspoređujući s čl. 72.b st. 1. PZ-a ZPDML je povišio rok davanja koncesijskog odobrenja s jedne na pet godina.

<sup>50</sup> Vidjeti Prilog 3 Uredbe.

primjerenom roku. A u situaciji da on to ne učini ni u ostavljenom roku, javnopravno tijelo bi trebalo postupiti shodno odredbi članka 47. stavka 4. ZUP-a.<sup>51</sup> To stoga što je riječ o upravnom postupku.

U stadiju provedbe postupka, a nakon što je zaprimljen uredan i potpun zahtjev, Vijeće je dužno utvrditi je li zahtjev usklađen s godišnjim planom upravljanja pomorskim dobrom iz članka 5. stavka 1. te Uredbe (članak 8. stavak 1. Uredbe). Ono je također dužno, po službenoj dužnosti, zatražiti suglasnost nadležne lučke kapetanije s naslova sigurnosti plovidbe, za obavljanje djelatnosti sa sredstvima koje su u Jedinstvenom popisu djelatnosti na pomorskom dobru posebno označene (članak 8. stavak 2. Uredbe). Ako zahtjev nije u skladu s godišnjim planom upravljanja pomorskim dobrom ili lučka kapetanija nije izdala navedenu suglasnost, Vijeće će rješenjem odbiti zahtjev za davanje koncesijskog odobrenja na temelju odredbe članka 8. stavka 3. Uredbe.

Iznimno, kada se koncesijsko odobrenje daje na vremenski rok dulji od jedne kalendarske godine, Vijeće je dužno prethodno ishoditi posebnu potvrdu nadležnog tijela u županiji, kojom se potvrđuje da za vrijeme na koje se daje odobrenje neće biti pokrenut postupak koncesioniranja sukladno članku 8. stavku 4. Uredbe. Osim toga, ako se takav zahtjev odnosi na posebno zaštićene prirodne vrijednosti na pomorskom dobru, Vijeće je dužno za davanje odobrenja ishoditi tzv. prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode prema članku 8. stavku 6. Uredbe.

Podnositelj zahtjeva, čiji zahtjev Vijeće ocijeni usklađenim s godišnjim planom upravljanja pomorskim dobrom, sukladno stavku 1. toga članka, za koji je nadležna lučka kapetanija izdala suglasnost iz stavka 2. toga članka i u situaciji utvrđenoj u stavku 4. toga članka, kada je dana posebna potvrda nadležnog tijela u županiji, dužan je, po pozivu, uplatiti određeni iznos na ime naknade za koncesijsko odobrenje (članak 8. stavak 5. Uredbe).

Na temelju provedenog postupka Vijeće daje koncesijsko odobrenje na tiskanom obrascu<sup>52</sup> na vremenski rok do najviše pet godina, a rok se određuje za kalendarske (nedjeljive) godine. Iznimno se taj rok određuje na dane za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru navedenih u Tablici 2. Jedinstvenog popisa djelatnosti na pomorskom dobru, a koje se odnose na kulturne, zabavne, športske i komercijalne priredbe te snimanje komercijalnog programa i reklamiranje (članak 9. stavak 3. Uredbe).

Uredba, u članku 11. stavku 1., uređuje pravo na redovnu pravnu zaštitu protiv rješenja Vijeća o davanju koncesijskog odobrenja kroz institut žalbe. Ona se podnosi Vijeću, a o njoj odlučuje ministarstvo nadležnom za poslove pomorstva (članak 11. stavak 2. Uredbe). U situaciji da podnositelj žalbe bude nezadovoljan odlukom drugostupanjskog upravnog tijela, on se može (za)štititi nadalje kroz upravni spor,

---

<sup>51</sup> Po čl. 47. st. 4. ZUP-a kad stranka nije u ostavljenom roku dostavila zatražene dokaze, a postupak je pokrenut na zahtjev stranke, službena osoba ocijenit će od kakve je to važnosti za rješavanje upravne stvari. Ako se bez tih dokaza ne može udovoljiti zahtjevu stranke, zahtjev će se rješenjem odbiti.

<sup>52</sup> Vidjeti Prilog 5 Uredbe.

podnoseći tužbu nadležnom upravnom sudu sukladno odredbama članka 2., 3., 12., 17. i 22. ZUS-a.

Iz navedenih podzakonskih odredbi može se zaključiti da Uredba ne propisuje objektivne kriterije te jasnija i detaljnija pravila postupanja pri davanju koncesijskih odobrenja. Osim toga ona nije predvidjela situacije kada se više podnositelja zahtjeva prijave na istu mikrolokaciju. Smatram da je tvorac Uredbe to trebao uzeti u obzir i shodno tomu propisati posebni postupak, detaljnija pravila i objektivizirane kriterije koji bi bili ključni pri ocjeni zahtjeva i izboru između više tražitelja koncesijskih odobrenja čiji su zahtjevi podobni za postupanje javnopravnog tijela. Smatram i da je u takvim postupcima nužno propisati da odluka o davanju koncesijskog odobrenja mora biti obrazložena i posebno sadržavati razloge koji su bili ključni pri dodjeli koncesijskog odobrenja određenom podnositelju zahtjeva (između više njih).<sup>53</sup> U toj situaciji valjalo bi propisati i da se ta odluka ne donosi na obrascu. U suprotnom navedenu nedorečenu zakonsku i podzakonsku regulaciju može upotpuniti samo izabrani sastav Vijeća, kroz odredbe poslovnika o radu ili kroz praktičnu primjenu zakonodavnih rješenja, a što onda može otvoriti prostor nedosljednom, neujednačenom i netransparentnom postupanju svakog pojedinog izabranog sastava Vijeća, ali i postupanju bez unaprijed jasnih i objektivnih kriterija te pravila ponašanja. U uvjetima nedostatka tradicije koja bi učinkovito štitila neovisnost i samostalnost uprave u provođenju upravnih postupaka, to može uzrokovati i postupanje javnopravnih tijela suprotno intenciji zakonodavca.

## **2.6. Naknada za koncesijsko odobrenje**

Sredstva za upravljanje pomorskim dobrom čine i sredstva od naknada za koncesiju i naknada za koncesijsko odobrenje prema članku 12. stavku 1. točki 1. ZPDML-a. Svatko tko obavlja djelatnost i koristi pomorsko dobro po osnovu koncesijskog odobrenja dužan je platiti naknadu.

Za razliku od naknade za koncesiju, koja se ravnomjerno dijeli između državnih, županijskih i gradskih/općinskih proračuna, naknada za davanje koncesijskog odobrenja je prihod proračuna gradova/općina. Prema ovlaštenju iz članka 13. stavka 5. ZPDML-a način plaćanja i visina te naknade su uređeni odredbama članka 13. Uredbe.<sup>54</sup>

Naknada za davanje koncesijskog odobrenja obračunava se sukladno Jedinstvenom popisu djelatnosti na pomorskom dobru i izražena je u godišnjem (nedjeljivom) iznosu. Iznimno se ona obračunava prema navedenom jedinstvenom popisu te izražava u dnevnom (nedjeljivom) iznosu ako se odobrenje daje za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru, a koje se odnose na kulturne, zabavne,

---

<sup>53</sup> Vidjeti čl. 98. st. 5. ZUP-a.

<sup>54</sup> Na temelju ovlasti iz čl. 13. st. 5. ZPDML-a.

športske i komercijalne priredbe te snimanje komercijalnog programa i reklamiranje (članak 13. stavak 2. i 3., u vezi s člankom 9. stavkom 3. Uredbe).<sup>55</sup>

## 2.7. Inspekcijski nadzor glede upotrebe i korištenja pomorskog dobra

Upravni nadzor nad provedbom odredaba toga zakona provode ovlašteni državni službenici Ministarstva i ureda državne uprave u županiji sukladno Zakonu o sustavu državne uprave, a inspekcijski nadzor nad provedbom odredaba toga zakona i drugih na tom zakonu utemeljenih propisa obavljaju inspektori pomorskog dobra ministarstva nadležnog za poslove pomorstva i inspektori lučke kapetanije prema članku 94. ZPDML-a.

Poslovi inspekcijskog nadzora pomorskog dobra obuhvaćaju osobito: nadzor nad stanjem objekata na pomorskom dobru, nadzor nad održavanjem reda u luci, nadzor nad korištenjem, upotrebom i gradnjom na pomorskom dobru, u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije, nadzor nad obavljanjem djelatnosti na pomorskom dobru, u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije, te nadzor nad općom upotrebom pomorskog dobra (članak 96. ZPDML-a).

Ovlasti i obveze koje inspektor ima u obavljanju inspekcijskog nadzora ako utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis navedene su u članku 101. ZPDML-a.<sup>56</sup> Valja izdvojiti da je člankom 114. stavkom 1. točkom 1. ZPDML-a propisana novčana kazna od 30.000,00 do 100.000,00 kuna za pravnu osobu i u rasponu od 15.000,00 do 100.000,00 kuna za fizičku osobu koja pomorsko dobro koristi bez koncesijskog odobrenja.

Osim navedenoga, valja naglasiti da Republika Hrvatska može poduzimati sve radnje radi zaštite pomorskog dobra, kao i podnositi tužbe radi utvrđenja pomorskog dobra, naknade štete ili stjecanja bez osnove protiv osoba koje gospodarski koriste ili su koristile pomorsko dobro bez koncesije ili koncesijskog odobrenja i time ostvarile određenu korist ili svojim radnjama uzrokovalе štetu sukladno članku 37.a ZPDML-a.

---

<sup>55</sup> Prema čl. 13. st. 4. Uredbe u tablici 2. Jedinstvenog popisa djelatnosti na pomorskom dobru, naknada za davanje Odobrenja u pojedinom turističkom mjestu vezana je za razvrstaj tog mjesta u razrede, a prema Pravilniku o proglašavanju turističkih općina i gradova i o razvrstavanju naselja u turističke razrede. Ako pojedini grad/općina nisu proglašeni i razvrstani kao turistička mjesta u razrede, temeljem propisa navedenog u stavku 4. ovog članka, Vijeće za davanje odobrenja u tom gradu/općini, naknadu za davanje Odobrenja obračunavati će prema razredu D, Tablice 2. Jedinstvenog popisa djelatnosti na pomorskom dobru u skladu s čl. 13. st. 5. Uredbe.

<sup>56</sup> Inspektor ima pravo i obvezu: 1. narediti otklanjanje utvrđene nepravilnosti određujući rok u kojem se nepravilnost mora otkloniti, 2. privremeno oduzeti predmete, 3. izdati prekršajni nalog, 4. podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, 5. zabraniti daljnju upotrebu ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra, 6. narediti uklanjanje posljedica koje su nastale upotrebom pomorskog dobra protivno njegovoj namjeni, te 7. poduzeti druge mjere, odnosno izvršiti druge radnje za koje je ovlašten ovim Zakonom, zakonom kojim se uređuju prekršaji i drugim propisima.

### 3. SPORNI ASPEKTI DODJELE KONCESIJSKIH ODOBRENJA NA POMORSKOM DOBRU U UPRAVNOSUDSKOJ PRAKSI

U ovome dijelu rada, a u prilog raspravi o normativnim rješenjima i promjenama u regulaciji davanja koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru, ali i s ciljem cjelovitijeg pristupa konkretnoj materiji, provedeno je istraživanje recentne upravnosudske prakse.

Istraživanje se sastojalo od pregleda i analize zauzetih pravnih shvaćanja u odlukama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske<sup>57</sup>, <sup>58</sup> i upravnih sudova u Splitu i Rijeci.<sup>59</sup> Prikupljene su odluke upravnih sudova koje su oni donijeli u razdoblju od 1. siječnja 2012. do 30. travnja 2019. godine. Predmet obrade su bile pretežito pravomoćne sudske odluke. No, valjalo je skrenuti pozornost i na neke nepravomoćne odluke koje smatram bitnim i koje predstavljaju svojevrstan važan posredan izvor prava vezano za davanje koncesijskih odobrenja.<sup>60</sup> Zaključno se razmotrilo jesu li zauzeta pravna shvaćanja na tragu potrebe za promjenom postojeće prakse ali i regulacije davanja koncesijskih odobrenja.

#### 3.1. Godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom

Svoje izlaganje o upravnosudskoj praksi u predmetima vezanim za davanje koncesijskog odobrenja započeo ću s odlukom Visokog upravnog suda poslovni broj Usž-30/17-2 od 27. travnja 2017.<sup>61</sup>, a vezana je za donošenje (redovnog) godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom. Sud je zauzeo pravno shvaćanje da *godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom nije pojedinačna odluka ili postupanje javnopravnog tijela u smislu članka 3. stavka 1. ZUS-a i da to nije predmet ocjene u upravnom sporu*. Shodno tomu je on ocijenio da nisu bile ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora, jer je tužba podnijeta u stvari koja ne može biti predmet

---

<sup>57</sup> U daljnjem tekstu: Visoki upravni sud.

<sup>58</sup> Odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u vezi davanja koncesijskih odobrenja su dostavljene autoru putem službene e-pošte u svibnju 2019. od sudske pisarnice toga suda.

<sup>59</sup> Odluke Upravnog suda u Splitu u vezi davanja koncesijskih odobrenja su dostavljene autoru neposredno u svibnju 2019. od sudske pisarnice toga suda, dok su odluke Upravnog suda u Rijeci u tim vrstama predmeta dostavljene autoru putem službene e-pošte u svibnju 2019. od sudske pisarnice i ureda predsjednika toga suda.

<sup>60</sup> U nastavku rada je naznačeno je li obrađena i analizirana odluka pravomoćna ili ne.

<sup>61</sup> Njome je, po žalbi tužitelja, potvrđeno rješenje Upravnog suda u Splitu broj UsIjn-26/2015-3 od 7. studenoga 2016.



upravnog spora, a zbog čega je pravilno postupio prvostupanjski sud, kada je odbacio tužbu.<sup>62, 63</sup>

### 3.2. O tzv. šutnji uprave kod davanja koncesijskog odobrenja

Vezano za tzv. šutnju uprave u predmetu davanja koncesijskog odobrenja valja skrenuti pozornost na pravomoćnu odluku Upravnog suda u Splitu poslovni broj UsIjn-3/2019-2 od 19. ožujka 2019.<sup>64</sup> U konkretnom predmetu tužitelj je istaknuo da je podnio tužbu radi šutnje uprave, budući da o njegovom zahtjevu za dodjelom koncesijskog odobrenja javnopravno tijelo nije odlučilo u zakonskom roku. U istom zahtjevu je predložio i dopunu (redovnog) godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom. Sud je odbacio tužbu kao nedopuštenu te je pritom zauzeo pravno shvaćanje da nisu ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora u smislu članka 30. stavka

---

<sup>62</sup> Iz odluke Visokog upravnog suda: *...Označenim rješenjem Upravnog suda u Splitu odbačena je tužba kojom je tužitelj osporavao odluku tuženika kojom je odbijen njegov prijedloga za uvrštavanje mikrolokacije na K. P. u Godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom na područje Grada N. za 2015. (...) Tužitelj u žalbi tvrdi da se radi o pojedinačno m aktu tijela javne vlasti kojim je gradonačelnik grada N. kao javnopravno tijelo postupio na štetu tužitelja. Tvrdi da se ne radi o neodređenom broju adresata već on trpi štetu zbog odluke kojom je odbijen njegov zahtjev. Navodi da tako postupanje tuženika nije u duhu tržišnog gospodarstva i da vrijeda pravo na radi i poduzetničku inicijativu. Predlaže usvojiti žalbu. (...) Iz spisa proizlazi da je tužitelj podnio tužbu kojom osporava odluku tuženika kojim je odbijen njegov prijedlog za uvrštenje mikrolokacije na K. P. u Godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom na području grada N. za 2015. godinu. Po ocijeni ovog suda, pravilo je utvrdio prvostupanjski sud da nisu ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora jer je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora. Naime, pravilo je ocijenio prvostupanjski sud da se u predmetnom slučaju ne radi o pojedinačnoj odluci kojom bi tuženik odlučio o pravu i o pravnom interesu tužitelja već se radi o godišnjem planu upravljanja pomorskim dobrom na području Grada N. za 2015. godinu. Slijedom navedenog, trebalo je, pozivom na odredbu članka 30. stavka 1. točke 7. ZUS-a, odbaciti tužbu što je prvostupanjskih sud i učinio, s obrazloženjem s kojim je ovaj sud suglasan....*

<sup>63</sup> U žalbom osporenoj prvostupanjskoj odluci poslovni broj UsIjn-26/2015-3 od 7. studenoga 2016. Upravni sud u Splitu je, između ostaloga, zaključio: *...kumulativne pretpostavke da bi se pojedini predmet smatrao upravnom stvari podrazumijevaju: - odlučivanje od strane javnopravnog tijela, - odlučivanje u upravnom postupku, - odlučivanje o (pojedinačnim) pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičkih ili pravnih osoba ili drugih stranaka, te, krajnje, - neposredna primjena zakona, drugih propisa ili općih akata, kojima je uređeno pojedino upravno područje. Iz sadržaja osporene odluke tuženika (...) proizlazi da se odbija prijedlog podnositelja, trgovačkog društva „S.“ d. o. o. za uvrštavanje mikrolokacije na K. P. u Godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom na području Grada N. za 2015. (članak 1.), pri čemu je odlučeno da ta odluka stupa na snagu danom donošenja (članak 2.). Tumačeći navedene mjerodavne zakonske norme, a posebno cijeneći sadržaj iste te okolnost da se Godišnjim planom upravljanja pomorskim dobrom ne odlučuje neposredno o kakvom pojedinačnom pravu, obvezi ili pravnom interesu tužitelja, već se taj plan odnosi na neodređeni krug adresata, budući da se istim određuje godišnji plan upravljanja i korištenja pomorskog dobra na cjelokupnom području Grada N. (...), osporena odluka ne predstavlja pojedinačnu odluku, a niti postupanje javnopravnog tijela protiv koje je stranci sudska zaštita osigurana u upravnom sporu, u smislu članka 2., 3. stavka 1. točke 1. i 2. te članka 12. stavka 1. i 2. točke 1. i 2. ZUS-a, u vezi s člankom 1. i 2. stavkom 1. ZUP-a. Stoga, a budući da nisu postojale godišnji plan pretpostavke za vođenje ovog upravnog spora, jer se u konkretnom slučaju ne radi o pojedinačnoj odluci a niti o (drugom) postupanju javnopravnog tijela kojim bi bilo povrijeđeno kakvo pojedinačno pravo, obveza ili pravni interes stranke kako to pogrešno smatra tužitelj, odnosno jer je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora, valjalo je, na temelju odredbe članka 30. stavka 1. točke 7. ZUS-a, odbaciti tužbu kao nedopuštenu....*

<sup>64</sup> Ta odluka je postala pravomoćna 9. travnja 2019. u prvom stupnju, budući da tužitelj nije iskoristio pravo na žalbu.



1. točke 3. ZUS-a<sup>65</sup>, budući da tužitelj prethodno nije iskoristio redovni pravni lijek ministarstvu nadležnom za poslove pomorstva zbog šutnje prvostupanjskog javnopravnog tijela po njegovom zahtjevu za davanje koncesijskog odobrenja.

### 3.3. Vrste djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje

Glede vrsta djelatnosti koje se mogu obavljati na pomorskom dobru na temelju danog koncesijskog odobrenja, valja skrenuti pozornost na dvije presude, jednu Visokog upravnog suda i jednu Upravnog suda u Splitu. Prva je pravomoćna, dok je druga nepravomoćna i u vrijeme pisanja ovoga rada nalazi se na razmatranju po žalbi stranke.

Tako je Visoki upravni sud, u presudi poslovni broj Us-457/10-8 od 22. kolovoza 2012., zauzeo pravno shvaćanje da se *postavljanjem plutača na pomorskom dobru ograničava upotreba pomorskog dobra zbog čega je takvu djelatnost moguće obavljati samo na temelju koncesije, a ne koncesijskog odobrenja, u smislu odredbi članka 7. stavka 1. i 2., 16. stavak 1. i 38. stavak 1. ZPDML-a*.<sup>66, 67</sup>

Na tragu izloženoga pravnog shvaćanja Visokog upravnog suda, u nepravomoćnoj presudi poslovni broj UsIjn-41/2015-21 od 14. srpnja 2017.<sup>68</sup> Upravni sud u Splitu je, poništivši odluke javnopravnih tijela koje su donijete u predmetu dodjele koncesije na pomorskom dobru, zauzeo pravni stav koji se svojim učincima reflektira i na davanje koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru. U konkretnom predmetu se pokazalo i spornim je li djelatnosti koje se mogu obavljati na temelju dane koncesije potpadaju pod djelatnosti koje se mogu obavljati samo na temelju koncesijskog odobrenja. U konkretnom predmetu javnopravno tijelo je objavilo obavijest o namjeri davanja koncesije na pomorskom dobru u svrhu gospodarskoga korištenja plaže za obavljanje turističke (*iznajmljivanje suncobrana, ležaljki,*

---

<sup>65</sup> Čl. 30. st. 1. toč. 3. ZUS-a je propisano da će sud rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi da protiv pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora nije iskorišten redovit pravni lijek.

<sup>66</sup> Čović (2015), *op. cit.* (bilj. 1.), str. 214.

<sup>67</sup> Sud je u presudi, između ostaloga, naveo: *...Prema ocjeni Suda pravilno je osporenim rješenjem ocijenjeno da je ukinutim koncesijskim odobrenjem očito povrijeđen materijalni zakon. To prije svega iz razloga koje pravilno navodi tuženo tijelo u rješenju od 8. prosinca 2009., obrazlažući da se izdanim koncesijskim odobrenjem odnosno postavljanjem plutača na pomorskom dobru ograničava opća upotreba pomorskog dobra zbog čega je takvu djelatnost bilo moguće obavljati samo na temelju koncesije, a ne koncesijskog odobrenja, što proizlazi iz odredbe članka 7. stavka 1. i 2. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine, broj 158/03., 100/04. i 141/06.). Naime, na temelju odredbe članka 16. stavka 1. istoga Zakona koncesija je pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenjem pravnim osobama i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta, dok se sukladno odredbi članka 38. stavka 1. istoga Zakona pravnim osobama i fizičkim osobama koje su registrirane za obavljanje obrta može dati koncesijsko odobrenje za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničuje opću upotrebu pomorskog dobra. Prema tome, pravilan je zaključak tuženog tijela kako je koncesijskim odobrenjem koje je izdano za djelatnost koja ograničava opću upotrebu pomorskog dobra, očito povrijeđen Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama.... – preuzeto iz Čović (2015), *op. cit.* (bilj. 1.), str. 214.*

<sup>68</sup> Iako je riječ o nepravomoćnoj odluci, ocjenjujem ju svojevrsnim bitnim posrednim izvorom prava vezano za postupanje u predmetima davanja koncesijskih odobrenja.

*sandolina, pedalina, brodica, gliser s vučom i yet ski, vuča banana, aqua park i sl.) i ugostiteljske djelatnosti (ugostiteljski šank i terasa, odnosno štekat).<sup>69</sup> Sud je zauzeo pravno shvaćanje da se djelatnosti na pomorskom dobru iz Priloga 1B Uredbe o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru koje ne isključuje i ne ograničuju opću upotrebu pomorskog dobra mogu na tom dobru obavljati samo na temelju koncesijskog odobrenja, ali ne i koncesije. Naime, sud je smatrao da se koncesija može dodijeliti samo za obavljanje onih djelatnosti kojima se djelomično*

---

<sup>69</sup> Pritom je javnopravno tijelo je, kao predmet koncesije, odredio pomorsko dobro ukupne površine od 20.756 m<sup>2</sup>, od čega kopneni dio iznosi 8.534 m<sup>2</sup> (ugostiteljski šank od 12 m<sup>2</sup> s terasom od 109 m<sup>2</sup> i šank površine 12 m<sup>2</sup> s terasom od 120 m<sup>2</sup>) te morske površine od 12.222 m<sup>2</sup>.

ili potpuno isključuje iz opće upotrebe dio pomorskog dobra.<sup>70</sup> To osobito stoga

<sup>70</sup> Iz presude broj Usljn-41/2015-21: ...po pravnom shvaćanju ovoga suda, na postupak davanja koncesija na pomorskom dobru, primjenom općih načela primjene prava lex specialis derogat legi generali te lex superior derogat legi inferior, u tim vrstama postupaka primarno se primjenjuju odredbe ZPDML-a kao specijalnoga zakonskog propisa u pogledu koncesija na pomorskom dobru, a podredno odredbe ZK-a kao općega zakonskog propisa koji uređuje područje koncesija, a zatim odredbe ZUP-a, kao još općenitijeg zakonskog propisa koji uređuje upravni postupak općenito, a, posljednje, odredbe Uredbe, budući da je riječ o propisu niže, podzakonske pravne snage. Cijeneći izneseno, a vezano za prvi prigovor tužitelja da se djelatnosti koje su predmet koncesije mogu obavljati na pomorskom dobru isključivo na temelju koncesijskoga odobrenja, valja istaknuti sljedeće. (...) Sud smatra da je tuženik arbitrarno i pogrešno protumačio te primijenio mjerodavne zakonske i podzakonske norme vezano za taj žalbeni navod. Nije sporno da je Županijska skupština (...) iskazala namjeru davanja koncesije na pomorskom dobru u svrhu gospodarskoga korištenja plaže (...). Nije sporno niti da je Upravni odjel za pomorstvo i turizam (...) objavio obavijest o namjeri davanja koncesije na pomorskom dobru u svrhu gospodarskoga korištenja plaže za obavljanje turističke (iznajmljivanje suncobrana, ležaljki, sandolina, pedalina, brodica, gliser s vučom i yet ski, vuča banana, aqua park i sl.) i ugostiteljske djelatnosti (ugostiteljski šank i terasa, odnosno štekat) na dijelu (...), s time da je, kao predmet koncesije, odredio pomorsko dobro ukupne površine od 20.756 m<sup>2</sup>, od čega kopneni dio iznosi 8.534 m<sup>2</sup> (ugostiteljski šank od 12 m<sup>2</sup> s terasom od 109 m<sup>2</sup> i šank površine 12 m<sup>2</sup> s terasom od 120 m<sup>2</sup>) te morske površine od 12.222 m<sup>2</sup>. (...). Koncesija je pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim osobama i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta (čl. 16. st. 1. ZPDML-a). Ona se daje na rok od 5 do 99 godina u skladu s člankom 20. stavkom 1. ZPDML-a. Pravnim osobama i fizičkim osobama koje su registrirane za obavljanje obrta može se, za zahtjev, dati koncesijsko odobrenje za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničuje opću upotrebu pomorskog dobra na rok do najviše pet godina, a ono se daje za obavljanje djelatnosti na: 1. morskoj obali i 2. unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske (čl. 38. ZPDML-a). Uredbom o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, kojom su propisane djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje, postupak davanja koncesijskog odobrenja i visina naknade za davanje koncesijskog odobrenja, u Prilogu 1B „Jedinstveni popis djelatnosti na pomorskom dobru“ (...), navedena su područja, djelatnosti i sredstva za koje se daje koncesijsko odobrenje. Tako su u dijelu djelatnosti iznajmljivanja sredstava naznačeni brodica na motorni pogon, jedrilica, brodica na vesla, dječji skuter do 2 kw, sredstvo za vuču (banana, tuba, guma, skije, padobran i sl.), daska za jedrenje, sandolina, pedalina i slično, podmornica te pribor i oprema za ronjenje, kupanje i slično. U dijelu ugostiteljstva i trgovina su, između ostaloga, navedeni kiosk, prikolicе, montažni objekti od 12 m<sup>2</sup> i slično, pripadajuća terasa objekta, a u dijelu djelatnosti komercijalno-rekreacijskih sadržaja su, između ostaloga, naznačeni suncobrani, ležaljke, jumping te aqua park i drugi morski sadržaji. Iz navedenih specijalnih zakonskih odredbi proizlazi da ZPDML, uređujući upotrebu pomorskog dobra, razlikuje koncesiju i koncesijsko odobrenje. S jedne strane, on koncesiju određuje kao pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim i fizičkim osobama (registriranim za obavljanje obrta) sukladno prostornim planovima. Prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji (čl. 2. toč. 5. i čl. 16. st. 1. i 2. ZPDML-a). Dakle, koncesija u sadržajnom smislu tvori posebni pravni institut pomoću kojega javna vlast (država, jedinice lokalne samouprave) dozvoljava određenom subjektu da iskorištava određeno dobro, izvodi određene radove ili obavlja kakvu djelatnost. Po svojoj prirodi odluka o koncesiji (dodjeli, odobrenju) ima javnopravni značaj jednostranog akta javne vlasti, a na njoj zasnovani ugovor o koncesiji s concessionarom ima privatno pravni (građanskopravni) značaj. S tim u vezi ZPDML uređuje, između ostaloga, uvjete i postupak za davanje koncesije za gospodarsko korištenje te posebnu upotrebu pomorskog dobra, rok na koji se daje, tko su ovlašteni davatelji koncesije te što sadrži odluka o koncesiji i ugovor o koncesiji. S druge strane, koncesijsko odobrenje daje se pravnim i fizičkim osobama za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničava opću upotrebu pomorskog dobra (čl. 7. st. 2. i čl. 38. st. 1. ZPDML-a). Ono se odobrava se na rok do najviše pet godina za obavljanje djelatnosti na morskoj obali, unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske (čl. 38. st. 2. i 3. ZPDML-a). Između ova dva ZPDML-om zasebno uređena instituta postoje određene temeljne razlike koje se očituju u sljedećem. Prvo, koncesijom se djelomično ili potpuno isključuje opća upotreba pomorskog dobra (čl. 2. toč. 5. i čl. 16. st. 1.), dok se koncesijskim odobrenjem ne isključuje i ne ograničava opća upotreba (čl. 7. st. 2. i čl. 38. st. 1.). Drugo, koncesijsko odobrenje daje se isključivo na zahtjev (čl. 38. st. 3.), a koncesija se može dati na temelju provedenog javnog prikupljanja ponuda ili na zahtjev (čl. 17. st. 1. i 2.). Treće, koncesija se daje na posebnu upotrebu ili na gospodarsko korištenje (čl. 7. st. 1. i 16. st. 1.), dok se koncesijsko odobrenje daje samo za određene djelatnosti (čl. 38. st. 2.). Četvrto, koncesija se daje na rok od 5 do 99 godina (čl. 20. st. 1.), a koncesijsko odobrenje na rok najduže do 5 godina (čl. 38. st. 3.). I, peto, različiti su ovlašteni davatelji koncesija odnosno koncesijskog odobrenja. Naime, koncesiju može dati Vlada Republike Hrvatske, županija, jedinice lokalne samouprave i tijela javne vlasti (npr. lučke uprave), a koncesijsko odobrenje može dati Vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja jedinica lokalne samouprave (gradova i općina, čl. 39. st. 2. do 4.). Tumačeći navedene norme ZPDML-a, koje su po pravnoj snazi iznad odredbi uredbi kojima je uređen postupak davanja koncesije odnosno koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, a posebno cijeneći temeljne razlike između ova dva instituta te sadržaj odluke i obavijesti o namjeri davanja koncesije na pomorskom dobru, u konkretnom predmetu se radi o djelatnostima na pomorskom dobru iz Priloga 1B Uredbe o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru koje ne isključuje i ne ograničuju opću upotrebu pomorskog dobra, a koje se na tom dobru mogu obavljati samo na temelju koncesijskog odobrenja kojeg je dalo vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja jedinica lokalne samouprave (gradova i općina). Dakle, sud smatra da je prvostupanjsko upravno tijelo grubo povrijedilo odredbe ZPDML-a, kada je donijelo odluku o davanju odnosno obavješćući iskazalo namjeru i dalo koncesiju za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje se mogu dati samo na temelju koncesijskog odobrenja za što je uređen zaseban postupak i različiti ovlašteni davatelji....

što je riječ o zasebnim postupcima, različitim ovlaštenim davateljima te različitim postupcima i rokovima na koje se koncesija, odnosno koncesijsko odobrenje može dati za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru.

### **3.4. O tzv. preuranjenosti i urednosti zahtjeva za davanje koncesijskog odobrenja**

Bitna pravna shvaćanja vezano za pravovremenost podnošenja i urednost zahtjeva za davanje koncesijskog odobrenja je zauzeo Upravni sud u Rijeci u nepravomoćnoj presudi poslovni broj UsI-773/2018-17 od 7. prosinca 2018. godine.<sup>71</sup>

Glede *preuranjenosti* taj sud je zauzeo pravno shvaćanje da *propust javnopravnog tijela da u propisom utvrđenom roku donesen godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom ne utječe na (ne)pravovremenost zahtjeva za davanje koncesijskog odobrenja, odnosno zbog toga podnositelj zahtjeva, stranka ne može imati štetnih posljedica.*

S druge strane, vezano za *urednost* zahtjeva, sud je zauzeo pravni stav *da je javnopravno tijelo u situaciji da podnositelj nije priložio zahtjevu za davanje koncesijskog odobrenja nužnu dokumentaciju dužno, supsidijarnom primjenom odredbi članka 47. stavka 3. ZUP-a, pozvati ga zaključkom da to učini u primjerenom roku, a u situaciji da on to ne učini ni u ostavljenom roku, javnopravno tijelo bi bilo dužno postupiti shodno odredbi članka 47. stavka 4. ZUP-a.* Stoga je sud u konkretnom predmetu zaključio da je zakonito postupio tuženik, ministarstvo, kada je poništilo prvostupanjsko rješenje, kojim je odbačen zahtjev za dodjelu koncesijskog odobrenja.

Osim toga, u istoj odluci sud je zauzeo i sljedeće pravno shvaćanje: *Što se tiče vlasništva sredstava kojima podnositelj zahtjeva planira obavljanje djelatnosti, odredbom članka 7. Uredbe je određeno da se takav dokaz prilaže ukoliko je*

---

<sup>71</sup> U trenutku pisanja ovoga rada navedena odluka je na razmatranju po žalbi pri Visokom upravnom sudu.

*podnositelj vlasnik sredstava, a ukoliko je samo korisnik tih sredstava, dužan je dostaviti dokaz o pravnoj osnovi korištenja sredstava...*<sup>72</sup>

### 3.5. Plaćanje naknade za koncesijsko odobrenje

Vezano za pitanje plaćanja godišnje naknade za koncesijsko odobrenje valja skrenuti pozornost na pravomoćnu presudu Upravnog suda u Splitu poslovni broj UsI-413/2012-9 od 3. rujna 2014.<sup>73</sup> Sud je tada zauzeo pravno shvaćanje da *okolnost da nadležno tijelo nije (pravovremeno) odlučilo o zahtjevu za davanje koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru u rokovima određenim odredbom članka 101.*

<sup>72</sup> Sud je u presudi istaknuo: ... Iz spisa predmeta upravnog postupka proizlazi da je ovdje zainteresirana osoba podnijela zahtjev za davanje koncesijskog odobrenja za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru, naziva djelatnosti: ugostiteljstvo, trgovina i ostalo, koji zahtjev je odbačen od strane prvostupanjskog tijela iz razloga što je zahtjev predan prije stupanja na snagu Plana upravljanja pomorskim dobrom O. L. za 2018. (dalje: Plan), da uz zahtjev nisu priloženi dokazi o vlasništvu sredstava kojima podnositelj zahtjeva planira obavljanje svoje djelatnosti. U odnosu na „preuranjenost“ podnošenja zahtjeva za davanje koncesijskog odobrenja, ovaj Sud smatra da prigovor nije osnovan. Iz predmeta proizlazi da je Plan upravljanja pomorskim dobrom O. L. za 2018. donesen 5. siječnja 2018., a da je županija Primorsko-goranska dostavila potvrdu o usuglašenosti Plana sa županijskim planom 18. siječnja 2018., iz čega proizlazi da je predmetni Plan donijet nakon zakonskog roka od 1. prosinca 2017., a zahtjev za davanje koncesijskog odobrenja je podnijet 10. siječnja 2018., odnosno nakon donošenja Plana. Stoga nije bilo osnove za odbacivanje zahtjeva zainteresirane osobe zbog navedenoga, jer je Plan trebalo donijeti do najkasnije 1. prosinca 2017., a koji je donesen sa zakašnjenjem tek 5. siječnja 2018., zbog čega stranka ne bi trebala trpiti štetne posljedice, a posebice što je zahtjev podnijela ionako nakon donošenja predmetnog Plana. Također, naknade izmjene Plana nemaju utjecaja na valjanost zahtjeva za davanje koncesijskog odobrenja. Što se tiče vlasništva sredstava kojima podnositelj zahtjeva planira obavljanje djelatnosti, odredbom članka 7. Uredbe je određeno da se takav dokaz prilaže ukoliko je podnositelj vlasnik sredstava, a ukoliko je samo korisnik tih sredstava, dužan je dostaviti dokaz o pravnoj osnovi korištenja sredstava, o čemu se podnositelj zahtjeva poziva na Ugovor o zakupu kioska i opreme koja se nalazi na pomorskom dobru-plaži M., sklopljen 1. siječnja 2018. Pored svega navedenoga, valja prvenstveno napomenuti kako je podnositelja zahtjeva trebalo pozvati da dostavi traženu dokumentaciju, ukoliko ista nije priložena uz zahtjev, a sve sukladno članku 47. stavak 3. i 4. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj: 47/09., dalje ZUP), koji propisuje da je stranka dužna iznijeti točno, istinito i određeno činjenično stanje na kojem temelji svoj zahtjev. Kad se ne radi o općepoznatim činjenicama, stranka je dužna za svoje navode ponuditi dokaze i po mogućnosti ih podnijeti. Ako stranka tako ne postupi, službena osoba zaključkom će je pozvati da to učini u primjerenom roku. Kad stranka nije u ostavljenom roku dostavila zatražene dokaze, a postupak je pokrenut na zahtjev stranke, službena osoba ocijenit će od kakve je to važnosti za rješavanje upravne stvari. Ako se bez tih dokaza ne može udovoljiti zahtjevu stranke, zahtjev će se rješenjem odbiti. Za napomenuti je da tuženik niti ne spori da je zainteresirana osoba priložila svu potrebnu dokumentaciju iz članka 7. Uredbe. (...) Dakle, ovaj Sud smatra da je pravilno odlučio tuženik kada je poništio prvostupanjsko rješenje kojim je odbačen zahtjev zainteresirane osobe za dodjelu koncesijskog odobrenja i predmet vratio na ponovno odlučivanje, uz pravilnu uputu sadržanu obrazloženju rješenja. Slijedom svega navedenog, valjalo je temeljem odredbe članka 57. stavak 1. ZUS-a, odbiti tužbeni zahtjev i odlučiti kao u izreci presude...

<sup>73</sup> Ta je odluka postala pravomoćna u prvom stupnju, budući da protiv nje nije bila dopuštena žalba s obzirom da je u to vrijeme bio prisutan suženi filter žalbe. Tek novelom ZUS-a s kraja prosinca 2014. (NN, br. 152/14) značajno je proširena redovna pravna zaštita od odluka prvostupanjskih upravnih sudova. Prema članku 66.a ZUS-a žalba nije dopuštena protiv presude kojom je pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništena ili oglašena ništavom i predmet prvi put vraćen na ponovni postupak, kao ni protiv presude kojom je sud naložio donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku. Prema ranijem čl. 66. st. 2. ZUS-a žalba se mogla podnijeti isključivo kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. O novim pravnim lijekovima u upravnom sporu prema ZUS-u vidjeti Vezmar Barlek, I., Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2010., str. 113-129.

*ZUP-a nije razlog za oslobođenje od plaćanja dijela godišnje naknade za davanje koncesijskog odobrenja.*<sup>74, 75</sup>

### 3.6. Kriteriji dodjele koncesijskog odobrenja za istu mikrolokaciju

„Raspravljajući“ o kriterijima dodjele koncesijskog odobrenja za istu mikrolokaciju na pomorskom dobru upravni sudovi su donijeli nekoliko bitnih odluka. Upravni sud u Splitu je donio obje presude u prvom stupnju, s time da je jedna postala pravomoćna u prvom stupnju, a druga je potvrđena od Visokog upravnog suda. Riječ je o presudama suda u Splitu poslovni broj UsIjn-32/2015-23 od 30. lipnja 2017.<sup>76</sup> i onoj broj UsIjn-5/2015-15 od 30. prosinca 2016.<sup>77</sup>, odnosno presudi Visokog upravnog suda poslovni broj Usž-468/2018-2 od 5. srpnja 2018. U oba predmet se pokazalo spornim koji su razlozi odnosno kriteriji bili ključni pri izboru između više podnositelja zahtjeva za davanjem koncesijskog odobrenja iako su svi oni udovoljavali propisom utvrđenim uvjetima za „ishođenje“ tog odobrenja na istoj mikrolokaciji (za istu kalendarsku godinu).

Prvostupanjski sud je u tim predmetima zauzeo pravno shvaćanje, odnosno ocijenio da su *javnopravna tijela dužna, pri davanju koncesijskog odobrenja, u obrazloženju, navesti jasne i konkretne razloge koji su bili ključni pri izboru jednog od podnositelja zahtjeva koji udovoljavaju kumulativno propisanim uvjetima za davanje toga odobrenja*. Drugačije izneseno, ona su dužna dati obrazložene razloge iz kojih bi bilo razvidno zašto je izabrani podnositelj zahtjeva za dodjelu koncesijskog

---

<sup>74</sup> Iz teksta odluke: ...Prvostupanjsko tijelo izdalo je tužitelju zatraženo koncesijsko odobrenje 30. lipnja 2011., i to na vremenski rok od 30. lipnja 2011. do 31. prosinca 2011., te je tužitelju ujedno utvrđen godišnji iznos naknade za koncesijsko odobrenje u iznosu od 1.500,00 kuna. Protiv predmetnog odobrenja tužitelj je izjavio žalbu, u bitnom navodeći kako mu je neopravdano kasno izdano predmetno koncesijsko odobrenje, ujedno predlažući da mu se odobri Koncesijsko odobrenje za 2011. i 2012. za korištenje morske obale u istu svrhu, na istoj lokaciji besplatno. Predmetna žalba tužitelja odbijena je osporenim rješenjem tuženika, pri čemu je to tijelo utvrdilo kako je zahtjev tužitelja da mu se u 2012. izda koncesijsko odobrenje bez naknade neutemeljen, a sve pozivom na odredbu članka 13. Uredbe Vlade Republike Hrvatske o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru („Narodne novine“, broj 36/04 i 63/08, dalje Uredba), kojom je pak propisano kako se za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru plaća naknada, koja se obračunava sukladno Jedinstem popisu djelatnosti na pomorskom dobru i izražena je u godišnjem (nedjeljivom) iznosu. Dakle, kako to i tuženik ističe u obrazloženju osporenog rješenja, a koje prihvaća kao valjano i ovaj sud, nema zakonske mogućnosti da se tužitelja oslobodi od plaćanja naknade, pa se s tim u vezi zahtjev tužitelja naveden u žalbi, kao i u ovoj tužbi ocjenjuje neosnovanim. Slijedom iznijetog, s obzirom kako je prvostupanjsko tijelo udovoljilo zahtjevu tužitelja za izdavanjem koncesijskog odobrenja, dok nema mogućnosti oslobođenja tužitelja od plaćanja naknade, sud cijeni kako osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja, odnosno da nije došlo do povrede prava, obveza ili pravnog interesa tužitelja kao niti do pogrešne primjene zakona na štetu tužitelja... preuzeto iz Čović (2015), op. cit. (bilj. 1.), str. 224

<sup>75</sup> Čović (2015), op. cit. (bilj. 1.), str. 224.

<sup>76</sup> Ta je odluka potvrđena presudom Visokog upravnog suda poslovni broj Usž-468/2018-2 od 5. srpnja 2018.

<sup>77</sup> Ona je postala pravomoćna u prvom stupnju, budući da protiv nje nije bila dopuštena žalba prema čl. 66a. st. 1. ZUS-a.



odobrenja „povoljniji“ od onoga kojem to odobrenje za istu mikrolokaciju i za istu kalendarsku godinu nije dano.<sup>78</sup>

Izloženo pravno shvaćanje je „potvrdio“ i Visoki upravni sud u presudi poslovnih broj Usž-468/2018-2, koji je istaknuo: *...sud pravilno primjećuje da javnopravno tijelo prvog stupnja nije pri donošenju odluke o dodjeli koncesijskog odobrenja dalo jasne i dostatne i relevantne razloge rješavanja upravne stvari koje bi imale svoj uporište u činjenicama utvrđenim tijekom postupka te da je stoga pravilno prvostupanjsko tijelo poništilo navedeno prvostupanjsko rješenje rješenjem koje je predmet ovog upravnog spora...*<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Iz teksta presude broj UsIjn-32/2015-23: *...Člankom 8. stavkom 1. Godišnjeg plana propisano je da će se kod donošenja odluke vijeće za davanje koncesijskog odobrenja voditi sljedećim kriterijima: kvaliteta ponude, mjesne potrebe za pružanje određenih vrsta usluga, raznolikost ponude, urednost u podmirivanju svih novčanih obveza prema Ministarstvu financija, općini B. i tvrtkama u vlasništvu općine B., dok je stavkom 2. toga članka propisano da Vijeće za davanje koncesijskih odobrenja ima pravo neprihvatanja svih pristiglih ponuda. Ukoliko se za istu mikrolokaciju do sazivanja sjednice vijeća za davanje koncesijskog odobrenja zaprimi više zahtjeva, prednost će se pod istim uvjetima dodijeliti po sljedećim prioritetima: 1. udovoljavanje kriterija iz stavka 1. toga članka; 2. dosadašnji korisnik pod uvjetom da je u dosadašnjem pružanju usluga bio uredan, da je u dosadašnjem pružanju usluga poštivao općinsku odluku odnosno odobrenje i da na njegov rad i usluge nisu evidentirane pritužbe od strane nadležnih institucija ili komunalnog redara Općine B. te 3. po datumu predaje potpunog zahtjeva za koncesijsko odobrenje nakon stupanja na snagu Godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom za 2015. godinu (čl. 8. st. 3. Godišnjeg plana). Iz sadržaja pobijane prvostupajnske odluke (...), u bitnome, proizlazi da je odbijen zahtjev podnositeljice, zainteresirane osoba (...) za davanje koncesijskog odobrenja, budući da ona nije prošlogodišnja korisnica pomorskog dobra i da nema prednost iz članka 8. stavka 2. točke 2. Godišnjeg plana. Pritom se, prema sadržaju toga rješenja, vijeće vodilo kriterijima iz članka 8. Godišnjeg plana. U izloženom, a posebno cijeneći sadržaj spisa upravnoga tijela i obrazloženja, prvostupajnska odluka Vijeća za dodjelu koncesijskih odobrenja Općine B. je u potpunosti nerazumljiva i proturječna te ima nedostataka zbog koji se ne može ispitati, a osobito stoga što ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni svakoga pojedinog dokaza i razloge iz kojih bi bilo vidljivo zbog čega nije usvojen zahtjev podnositeljice I. K. i zbog čega drugi koji su odabrani ispunjavaju uvjete odnosno imaju pravo prvenstva pri dodjeli koncesijskog odobrenja prema kriterijima iz članka 8. Godišnjeg plana. Time su u konkretnom predmetu grubo povrijeđene odredbe članka 98. stavka 5. i članka 120. stavka 2. i 3. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09, u daljnjem tekstu: ZUP). Sud mora primijetiti da način na koji je javnopravno tijelo prvoga stupnja protumačilo i primijenilo mjerodavne zakonske i podzakonske norme može se smatrati u potpunosti arbitrarnim, budući da, pri donošenju odluke o dodjeli koncesijskog odobrenja, nisu dali jasne, dostatne i relevantne razloge rješavanja upravne stvari koji bi imali svoje uporište u činjenicama utvrđenim tijekom postupka, vodeći računa posebno o kriterijima za dodjelu koncesijskog odobrenja sadržanim u članku 8. Godišnjeg plana koji je donesen u skladu s ovlasti iz članka 5. stavka 1. Uredbe....*

<sup>79</sup> Iz teksta presude: *...Na pravilno utvrđeno činjenično stanje sud je pravilno primijenio odredbu članka 7. stavka 2. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama („Narodne novine“ broj: 158/03., 100/04., 141/06., 38/09. i 123/11.) te Uredbu o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru („Narodne novine“ broj: 36/04., 63/08., 133/13. i 63/14.). Iz odluke prvostupajnskog tijela proizlazi da je odbijen zahtjev podnositeljice zainteresirane osobe za davanje koncesijskog odobrenja budući da ona nije prošlogodišnja korisnica pomorskog dobra i da nema prednost iz članka 8. stavka 2. točke 2. Godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom („Službeni glasnik ..., u daljnjem tekstu: Godišnji plan). Naime, sud pravilno primjećuje da javnopravno tijelo prvog stupnja nije pri donošenju odluke o dodjeli koncesijskog odobrenja dalo jasne i dostatne i relevantne razloge rješavanja upravne stvari koje bi imale svoj uporište u činjenicama utvrđenim tijekom postupka te da je stoga pravilno prvostupanjsko tijelo poništilo navedeno prvostupajnsko rješenje rješenjem koje je predmet ovog upravnog spora. Tužitelj žalbenim navodima nije doveo u sumnju odlučne činjenice, a presuda je obrazložena sukladno odredbi članka 60. stavak 4. ZUS-a te je odgovoreno na sve prigovore tužitelja. Ovaj Sud u cijelosti prihvaća obrazloženje osporene presude....*



### 3.7. O pravu na pravnu zaštitu

O pitanju tko može biti stranka u upravnom postupku i upravnom sporu kada je riječ o davanju koncesijskog odobrenja upravni sudovi su zauzeli tri pravna shvaćanja. U jednom predmetu sud je izrijekom „osporio“ pravo na pravnu zaštitu, s time da se to odnosilo na redovnu pravnu zaštitu unutar upravnog postupka, a u drugom dijelu obrazloženja se ticalo prava jedinice lokalne samouprave, čije je predstavničko tijelo imenovalo vijeća za davanje koncesijskog odobrenja da zatraži upravno sudsku zaštitu, odnosno da pokrene upravni spor. U trećem predmetu upravni sudovi prvog i drugog stupnja su prešutno priznali osobi pravo na redovnu pravnu zaštitu, a time i pravo na upravno sudsku zaštitu (iako ona to u konkretnoj situaciji nije zatražila zbog toga što je uspjela žalbom osporiti zakonitost odluke prvostupanjskog upravnog tijela).

Tako je Visoki upravni sud, u presudama poslovni broj Usž-478/2018-2 od 22. veljače 2018.<sup>80</sup> i broj Usž-360/2017-2 od 13. srpnja 2017.<sup>81</sup>, zauzeo sljedeća dva pravna shvaćanja: a) *jedinica lokalne samouprave, čije je predstavničko tijelo imenovalo vijeće za davanje koncesijskog odobrenja, koje je kao prvostupanjsko tijelo donijelo pojedinačnu odluku, nije aktivno legitimirana i stranka u upravnom sporu koji je pokrenut u upravnoj stvari u kojoj je dano osporeno koncesijsko odobrenje*<sup>82</sup> i b) *osoba koja nije podnijela zahtjev za davanjem koncesijskog odobrenja nije stranka u upravnom postupku u kojem je to odobrenje dano drugoj*

---

<sup>80</sup> Njome je potvrđena presuda i rješenje Upravnog suda u Splitu poslovni broj UsIjn-20/2015-22 od 25. rujna 2017.

<sup>81</sup> Njome je potvrđena presuda i rješenje Upravnog suda u Splitu poslovni broj UsIjn-19/2015 od 24. listopada 2016.

<sup>82</sup> Iz presude Upravnog suda u Splitu broj UsIjn-20/2015-22: *...Iz sadržaja čitanog spisa upravnoga tijela proizlazi da zainteresirana osoba nije bila stranka u postupku izdavanja koncesijskog odobrenja za predmetno godišnje razdoblje, zbog čega se tuženik pogrešno upustio u ocjenu (ne)osnovanosti njezine žalbe. Naime, koncesijsko odobrenje je izdano povodom zahtjeva podnositelja, tužitelja pod 2. „L.“ d. o. o., koje i jedini za tu godinu zatražio izdavanje tog odobrenja za predmetno koncesijsko područje. S tim u vezi tuženik je trebao, primjenom odredbe članka 114. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09), odbaciti žalbu kao nedopuštenu, radi čega je odluka tuženika nezakonita....*

*osobi, pa joj stoga ne pripada pravo na redovnu pravnu zaštitu protiv koncesijskog odobrenja.*<sup>83</sup>

S druge strane, Upravni sud u Splitu je u presudi broj UsIjn-32/2015-23 od 30. lipnja 2017., a Visoki upravni sud u presudi broj UsŽ-468/2018-2 od 5. srpnja 2015. u istom predmetu *prešutno* priznao pravo na redovnu pravnu zaštitu kroz mogućnost izjavljivanja žalbe, ali i njezino pravo stranke u upravnom sporu osobi, podnositelju zahtjeva za davanje koncesijskog odobrenja na istoj mikrolokaciji na pomorskom dobru (i za istu kalendarsku godinu) koji nije „izabran“, budući da je to odobrenje dano drugom podnositelju.

### 3.8. Inspekcijski nadzor

Glede inspekcijskog nadzora i ovlastima inspektora lučke uprave, prema raspoloživim podacima, donijeta je jedna pravomoćna odluka i to Upravnog suda u Splitu u kojoj je zauzeto pravno shvaćanje. Riječ je o presudi poslovni broj UsIjn-36/2015-16 od 30. lipnja 2017.<sup>84</sup> U tom predmetu se pokazalo spornim je li djelatnost iznajmljivanja skutera, banana za vučenje i dvije pedaline tužitelj obavljao na pomorskom dobru i je li inspektor lučke uprave imao ovlast izdati predmetno inspekcijsko rješenje. Pritom nije sporno da on nije ishodio koncesijskog odobrenje za obavljanje navedenih djelatnosti.

---

<sup>83</sup> Visoki upravni sud je u presudi broj UsŽ-478/2018-2 od 22. veljače 2018. istaknuo: ...*Stoga se, suprotno žalbenim navodima, osporena presuda prvostupanjskog upravnog suda ne može ocijeniti nezakonitom niti po jednoj osnovi propisanoj odredbom članka 66. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, jer je, prema podacima sveza spisa, postupak prije donošenja osporene odluke proveden sukladno odredbama citiranog Zakona, a prvostupanjski upravni sud je istu utemeljio na dokazima i činjenicama utvrđenim u postupku donošenja pojedinačne odluke javnopravnog tijela, kao i tijekom upravnog spora, nakon čega je osnovano zaključio da zainteresirana osoba nije stranka u postupku pokrenutom po zahtjevu tužitelja/L., a u kojem postupku je tom tužitelju izdano predmetno koncesijsko odobrenje od 15. travnja 2015. Naime, točno je da je, sukladno članku 4. stavku 1. Zakona o općem upravnom postupku, stranka u upravnom postupku fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku. Pri tomu, međutim, tuženik i zainteresirana osoba zanemaruju da taj pravni interes ne može biti bilo kakav, već mora biti pravni, što znači da proizlazi iz zakona ili je zakonom zaštićen. Iz rečenog slijedi da je stranka u upravnom postupku, osim podnositelja zahtjeva, i svaka druga osoba o čijem se pravu, obvezi ili pravnom interesu rješava u upravnom postupku. Stoga se pitanje da li neka osoba ima svojstvo stranke mora prosuđivati ne samo prema citiranoj odredbi Zakona o općem upravnom postupku, nego i prema materijalnom propisu iz kojeg za osobu proizlazi određeno pravo, obveza ili pravni interes. Nisu osnovani niti žalbeni navodi tužitelja/Vijeća, kojima imenovani tužitelj pobija zakonitost osporenog rješenja prvostupanjskog suda smatrajući da ima status stranke u ovom upravnom sporu. Naime, i po ocjeni ovog Suda, pravilno je prvostupanjski sud zaključio da tužitelj/Vijeće nije stranka u upravnom sporu u smislu članka 16. Zakona o upravnim sporovima, prema kojem su stranke u sporu tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba. To iz razloga jer tužitelj/Vijeće, suprotno žalbenim navodima, nije osoba kakvu imaju u vidu odredbe članka 17. stavka 1. i članka 19. stavka 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima, već javnopravno tijelo koje je, kao prvostupanjsko tijelo, u ovom postupku donijelo odluku kojom je odlučilo o pravu ili pravnom interesu tužitelja/Lažina, kao stranke u postupku pokrenutom po njegovom zahtjevu za izdavanje koncesijskog odobrenja. Navedeno pak tužbu tužitelja/Vijeća izjavljenu protiv rješenja tuženika čini nedopuštenom, jer ne postoji aktivna legitimacija tog tužitelja za podnošenje tužbe u predmetnom upravnom sporu....*

<sup>84</sup> Postala je pravomoćna u prvom stupnju, budući da protiv nje nije bila dopuštena žalba.

Sud je u navedenoj presudi zauzeo pravno shvaćanje *da je za ocjenu (ne) postojanja ovlasti za postupanje inspektora lučke uprave u okviru nadzora ključno utvrditi je li se djelatnosti (za koje se inače daje koncesijsko odobrenje) obavlja u na pomorskom dobru ili izvan njega.*

#### 4. ZAKLJUČAK

Na temelju rezultata provedenoga istraživanja može se zaključiti da su se dvojbe vezano za davanje koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru uglavnom odnosile na: a) donošenje (redovnog) godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom, b) vrste djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje, c) vrijeme i tzv. obvezatan sadržaj zahtjeva za davanje koncesijskog odobrenja, d) plaćanje naknade za koncesijsko odobrenje, e) kriterije dodjele koncesijskog odobrenja za istu mikrolokaciju između više podnositelja zahtjeva i f) pravo na pravnu zaštitu.

Istraživanje je pokazalo i da pozitivno pravno uređenje dodjele koncesijskih odobrenja opterećuje podnormiranost i nedorečenost propisa, čime je potvrđena jedna od uvodno postavljenih hipoteza. Takvu manjkavu regulaciju su upotpunjavali izabrani sastavi vijeća za davanje koncesijskog odobrenja, kroz odredbe poslovnika o radu ili kroz praktičnu primjenu zakonodavnih rješenja. To je onda otvorilo prostor mogućem arbitrarnom, neujednačenom i netransparentnom postupanju svakog pojedinog izabranog sastava vijeća, ali i postupanju bez unaprijed jasnih i objektivnih kriterija i pravila ponašanja.

Recentna upravnosudska praksa je također pokazala da su u praktičnom djelovanju javnopravnih tijela u tim vrstama upravnih postupaka zapažene situacije pretjeranog pravnog formalizma u tumačenju pravnih normi poglavito vezano za ocjenu pravovremenosti i urednosti zahtjeva za davanje koncesijskog odobrenja, ali i arbitriranog postupanja pri izboru između više podnositelja zahtjeva za istu mikrolokaciju na pomorskom dobru, čime je potvrđena i druga uvodno postavljena hipoteza. Takav način postupanja podriva same temelje svakoga uređenog pravnog poretka te bitno narušava načela vladavine prava i pravne sigurnosti u tim upravnim postupcima. Uzrok tomu svakako valja tražiti dijelom i u manjkavoj zakonskoj i podzakonskoj regulaciji.

Stoga smatram da je nužno ZPDML-om cjelovitije i detaljnije propisati postupak davanja koncesijskih odobrenja, čime bi se opravdano suzio prostor podzakonskom reguliranju, a što je i bila intencija ustavotvorca. S tim u vezi bilo bi nužno zakonom urediti poseban postupak dodjele koncesijskih odobrenja u situacijama kada postoji više zahtjeva za davanje toga odobrenja u odnosu na istu lokaciju u istoj kalendarskoj godini, propisujući objektivne kriterije koji bi bili ključni pri izboru između više „kandidata“.

Osim toga se predlaže *de lege ferenda* donijeti jedinstveni podzakonski propis, kojim bi se uredilo uniformno postupanje za sva vijeća za davanje koncesijskog odobrenja, ali i propisalo sankcije jedinicama lokalne samouprave

za nepravovremeno donošenje godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom i nepoštivanje obveza sastavljanja i dostavljanja izvješća o izvršenju godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom.

Uklanjanjem uočenih nedostataka ZPDML bi mogao postati primjer kvalitetne regulacije u analiziranom dijelu i njime bi se u predloženom modificiranim izdanju zasigurno osigurao učinkovitiji, pravičniji i transparentniji pristup dodjeli koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru te ojačala pravna sigurnost u tim vrstama postupaka.

## LITERATURA

### Knjige i radovi:

1. Aviani, D.; Đerđa, D, Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012, o. c. str. 369;
2. Bolanča, D., Koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – *de lege lata* i *de lege ferenda*, Pomorski zbornik 38, 2000)1, 2003.;
3. Borković, I., Primjena općeg pravnog režima koncesije na pomorsko dobro, Referati i izlaganja na Okruglom stolu „Pomorsko dobro i koncesije“, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 1995, o. c. str. 18.;
4. Čović, S., Koncesije na pomorskom dobru – primjena u praksi i neke dvojbe, Novosti u upravnoj i upravnosudskoj praksi, Novi informator, Zagreb, 2015.;
5. Perkušić, A., Opće dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama, Pravni vjesnik, br. 3. - 4./03. str. 79. – 90.,
6. Perkušić, A., Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama, Naše more, br. 1. – 2./05, str. 13. – 21;
7. Seršić, V., Koncesije na pomorskom dobru, Novi informator, Zagreb, 2011., str. 127.;
8. Vezmar Barlek, I., Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, God. 47 (2010.), broj: 1(95);
9. Žuvela, M.; Koncesije, Hrvatska pravna revija br. 1/2001., str. 102.;

### Praksa sudova i upravnih tijela

10. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, sudska pisarnica, odluke toga suda vezano za davanje koncesijskih odobrenja su dostavljene autoru putem službene e-pošte u svibnju 2019.;
11. Upravni sud u Splitu, sudska pisarnica, odluke toga suda vezano za davanje koncesijskih odobrenja su dostavljene autoru neposredno u svibnju 2019.;
12. Upravni sud u Rijeci, sudska pisarnica, odluke toga suda vezano za davanje koncesijskih odobrenja su dostavljene autoru putem službene e-pošte u svibnju 2019.;

## **DISPUTABLE ASPECTS OF GRANTING CONCESSIONAL PERMITS IN MARITIME DEMESNE IN ADMINISTRATIVE COURT PRACTICE**

The existing so called decentralised policy of managing maritime demesne, firstly including measures and activities directed towards the establishment and maintenance of an effective system of allocating concessional permits and in particular taking into account geographical comparative possibilities and economic effects, is important for the effective development of legal and economic systems in the Republic of Croatia. The pivotal part of such policy, together with granting concessions, also represents the policy of granting concessional permits for maritime demesne. The aim of this paper is to analyse the positive regulation of allocating concessional permits for maritime demesne therewith investigating in administrative practice some disputable aspects of granting these permits and the arising concerns together with a critical analysis and suggestions *de lege ferenda*. The author is of the opinion that positive legal regulating of allocating concessional permits burdens the under-normed and undefined regulations. This made the work of the application of regulations more difficult in public bodies and the administrative branch of adjudication process. Additionally, in the practice of public bodies, an exaggerated legal formalism is present in the interpretation of legal norms in the procedures for granting concessional permits. Several important segments in regulating exist which require additional analysis and monitoring and different and fuller regulation. This was also shown in recent administrative court practice.

**Key words:** *general good, maritime demesne, managing maritime demesne, using maritime demesne, concession, concessional permits, administrative dispute*